

# **Ankieta**

## **w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej.**

Redakcja zwróciła się do przedstawicieli nauki i poważnej publicystyki polskiej z prośbą o odpowiedź na pytania następujące:

- 1) Jakie urządzenia naszego systemu konstytucyjnego źle funkcjonują i powodują ujemne rezultaty?
- 2) W jakim kierunku pożądana jest zmiana konstytucji?
- 3) W jakim kierunku pożądana i możliwa jest zmiana ordynacji wyborczej przez obecny Sejm i Senat bez zmiany konstytucji?

### **2. Opinia Stanisława Bukowieckiego, prezesa Prokuraturii Generalnej.**

Stosownie do łaskawego wezwania Szanownej Redakcji z dnia 27. XI. 1924 r. o odpowiedź na ankietę w sprawie rewizji konstytucji, mam zaszczyt przedstawić pogląd mój, jak następuje :

1. Zastrzeżenie listu Szanownej Redakcji, iż odpowiedzi mają być krótkie, nie da się pogodzić z treścią pytania pierwszego, ponieważ przedstawienie całokształtu ujemnych stron naszego mechanizmu państwowego, opartych na konstytucji, wymagałoby z konieczności obszernych wywodów. Pragnąc jednak, o ile można, uczynić zadość powyższemu zastrzeżeniu, ograniczam się na wskazaniu wady, zdaniem mojem, najbardziej istotnej, którą jest obecny, wynikający z zasad Konstytucji, stosunek wzajemny Sejmu i Rządu. Zupełna zależność Rządu od Sejmu, a niezależność Rządu od Prezydenta, wywołuje ciągłe zmiany w składzie Rządu, spowodowane wciąż zmieniającymi się koniunkturami parlamentarnymi, wywołuje ingerencję przedstawicieli stronnictw do różnych spraw administracji, a w szczególności do nominacji urzędników i poddawanie przez Rząd kwestyj trudnych, w materiałach ustawowo do kompetencji Sejmu nie należących; pod uprzednie rozpoznanie, wprowadzie nie formalnie Sejmu jako całości, ale odnośnych komisij sejmowych, lub też przedstawicieli

głównych stronnictw: ten stan rzeczy osłabia samodzielność i odpowiedzialność Rządu. Przytem punkty tarcia, wywołujące ingerencję czynników sejmowych do spraw Rządu mają często charakter nietylę programowy ile osobowy, co za szczególnie niezdrowy objaw uważać należy.

2. Jeżeli chodzi o ogólny kierunek pożądaných przeobrażeń Konstytucji, to zdaniem mojem streszcza się on w postulatcie przekształcenia wzajemnego stosunku pomiędzy Izbą poselską, Senatem a Prezydentem Rzeczypospolitej w sensie wzmocnienia władzy ostatnich dwóch czynników i uniezależnienia ich od Izby poselskiej. Obecny stan przeczy zasadzie równowagi władz, ponieważ w jednej Izbie poselskiej skupia się całokształt władzy prawodawczej, a także źródło, regulator i sankcja władzy wykonawczej. Podobna hipertrofia jednego organu zwierzchniego nie jest znana żadnej z konstytucyj nowoczesnych państw znaczniejszych i mogłaby znaleźć swój prototyp albo w monarchji absolutnej, albo chyba w Konwencji francuskiej z czasów wielkiej rewolucji. Postawienie Senatu zupełnie na równi z Izbą poselską nie byłoby ani możebnem, i przeczyłoby nowoczesnej ewolucji. Jednakowoż prawa Senatu powinny być w stosunku do stanu obecnego znacznie rozszerzone. Senat, jako jedna z dwóch Izb sejmowych, winna mieć kompetencje nietylko ustawodawcze, ale i polityczne. Co się tyczy pierwszych, to nihilowanie woli Senatu jednorazowo wyrażoną wolą  $\frac{11}{20}$  Sejmu sprowadza znaczenie Senatu prawie do zera i powinno ustąpić miejsca innemu systemowi, który pozostawiając ostatnie słowo Izbie poselskiej, jednak kazałby liczyć się znacznie bardziej ze zdaniem Senatu. Osiągnąć by to można w drodze albo pozostawienia dłuższego czasu pomiędzy uchwałą Senatu odrzucającą ustawę, a ponowieniem jej rozpoznawaniem w Izbie poselskiej z jednoczesnem wzmocnieniem kwalifikacyj większości tej Izby — wymaganej dla ostatecznego przyjęcia ustawy wbrew woli Senatu, albo przez wymaganie dwukrotnego poddawania pod rozpoznanie Senatu projektów przyjętych przez Izbę i możności ostatecznego ich przyjęcia przez Izbę poselską dopiero po dwukrotnem odrzuceniu przez Senat, albo wreszcie w drodze utworzenia komisji porozumiewawczej. Czynnikiem nie mniej ważnym, a może ważniejszym od zmiany kompetencji ustawodawczej, byłaby dla podniesienia powagi i samodzielności Senatu odmiana w sposobie wyboru Senatorów, który powinienby mieć własne swoje źródło naprawdę niezależne od sposobu powstawania Izby poselskiej. Według obecnej organizacji Senat jest miniaturą Izby z identycznym prawie stosunkiem stronnictw i nie może być inaczej, skoro ordynacja obu Izb jest bardzo

mało różna i wybory odbywają się równocześnie. Ody ciała samorządowe oparte są na zasadzie głosowania powszechnego, to najprostszym, zdawałoby się, sposobem wyjścia byłoby obieranie senatorów przez te ciała. System taki nie naruszałby demokratycznej zasady oparcia wyborów na powszechności obywateli, z drugiej strony wprowadziłby do Senatu przedstawicieli tych wybrańców Narodu, którzy już wyrobili się w służbie publicznej i czyniliby prawdopodobnem odmienne ukształtowanie obu Izb, co jest koniecznym warunkiem nietylko ich samodzielności, ale zarazem i wartości, bo stworzenie izby drugiej, zupełnie składem podobnej do pierwszej, nie wprowadzając nowych czynników twórczych, stanowi tylko zbędny balast i mija się z celem.

Także i przy ukształtowaniu władzy Prezydenta Rzeczypospolitej należy mieć na względzie oba momenty, t. j. zarówno sposób powoływania Prezydenta, jak jego kompetencje. Co się tyczy pierwszego, to w razie pożądanej reformy Senatu także w kierunku zbliżenia liczby jego członków do liczby posłów, Zgromadzenie Narodowe nie byłoby tylko Sejmem powiększonym o  $\frac{1}{4}$  część — czem jest obecnie, ale i w tym wypadku władza Prezydenta miałaby charakter pochodny, co z konieczności podporządkowuje ją władzy ciał prawodawczych. Zdaniem mojem władza Prezydenta nie powinna wychodzić od tych ciał i na to aby miała ona, należytą niezależność i powagę, powinna powstawać w całkiem odmienny sposób. Sądzę, że wybory prezydenta powinny się odbywać albo w Zgromadzeniu ad hoc przez powszechne głosowanie wybieranym, albo w drodze plebiscytu nad dwoma kandydatami wskazanymi przez Sejm w Izbach połączonych. Prezydent winien też mieć udział we władzy prawodawczej, a to przez wymaganie jego sankcyj dla wnoszonych przez Rząd projektów ustawodawczych, przez veto zawieszające, tudzież przez prawo rozwiązania jednej, z Izb za zgodą drugiej. Rozszerzone powinny być atrybucje Prezydenta co do zawierania umów międzynarodowych, tak, ażeby tylko traktaty handlowe i celne, traktaty przymierza i pokoju, oraz te, które nakładają na Państwo stałe ciężary wymagały zatwierdzenia Sejmu, istniejące obecnie w konstytucji ograniczenia władzy Prezydenta jako zwierzchnika siły zbrojnej, powinny być uchylone. W szczególności zakaz dowodzenia Prezydenta w czasie wojny i odpowiedzialność Ministra Wojny za Naczelnego Wodza przed Sejmem, prowadząc do uznania Sejmu, jako naczelnego kierownika wojny, stanowi przepis wybitnie niebezpieczny. Gdy mowa o prawach wojskowych Prezydenta, to wskazać należy także na niebezpieczeństwo, wynikające

z przepisów konstytucji o konieczności corocznego uchwalania poboru rekruta przez Sejm. Przepis ten np. w razie obstrukcji parlamentarnej ze strony mniejszości może być dla siły obronnej Państwa groźny. Zdaniem mojem, gdy ustawa o powinności wojskowej i budżet zostały w drodze prawodawczej uchwalone, to już określenie kontyngentu rekruta i stanu liczebnego armji powinno należeć do Prezydenta.

Oprócz powyżej zaznaczonych głównych punktów reformy, nasuwa się jeszcze cały szereg innych momentów, które w razie rewizji Konstytucji domagałyby się odmiennego ukształtowania. Ze względu na zastrzeżenie krótkości odpowiedzi, momentów tych nie poruszam.

3. Pożądanych zmian w ordynacji wyborczej dotknąłem już wyżej, tutaj jeszcze dodam, że szczególnie ważną wydaje mi się reforma wyborcza w tym kierunku, aby liczba senatorów nie różniła się od liczby posłów tak silnie jak to jest obecnie, aby wybory do obu Izb odbywały się nie prawie równocześnie, jak to ma miejsce obecnie, lecz aby były od siebie niezależnione, tudzież aby okres legislatury Senatu nie odpowiadał takiemuż okresowi Izby poselskiej, lecz aby był od od niego dłuższy. Reformy te powinny wpłynąć na usamodzielnienie Senatu, który nie byłby już miniatura Izby poselskiej, jaką musi być na zasadzie ustaw dotychczasowych.

Poza tem należy zauważyć, że wyborcza lista państwowa winna być zreformowaną, w ten sposób, aby uzupełniała wybory okręgowe w kierunku udostępnienia udziału w prawodawstwie przedstawicielom prądów politycznych, mających swoje znaczenie w społeczeństwie, ale pozbawionych z tych czy innych powodów oparcia wyborczego. Tak więc wybranymi z listy państwowej powinni być ludzie na których w różnych okręgach Państwa padła ogólna suma głosów, dosięgająca pewnej normy.

### **3. Opinia Dra Zygmunta Cybichowskiego, prof. Uniwersytetu Warszawskiego.**

I. Zmiana konstytucji. W wydawnictwie zbiorowem, ogłoszonym w r. 1924 w Krakowie p. t. Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921, cały szereg wybitnych prawników wypowiedział uwagi krytyczne o postanowieniach konstytucji, lecz autorowie, omawiając poprawienie konstytucji, kilka razy wskazywali na teoretyczny charakter swych uwag ze względu na to, że rewizja konstytucji, z tak wielkim trudem uchwalonej, mogłaby rozniecić nanowo walki stronnictw i osłabić wiarę zagranicy w stałość naszych urządzeń państwowych. Prof. Kumaniecki wywodził, że konstytucja, to

jakby tylko mury. „Życie zaś, mające w ich wnętrzu tętnić, można zawsze urządzić w taki sposób, że nawet w niewygodnych ścianach będzie ono zdrowem i pełnem sił” (str. 22). Prot. Kutrzeba mówił: „Lepsza jest ustawa nawet niedoskonała, niż częste zmienianie ustaw, które wprowadza tak niebezpieczny — zwłaszcza dla państwa dopiero formującego się — stan niejasności pojęć prawnych w społeczeństwie, które, ledwie jedne zaczęło sobie przyswajać, już innych ma się uczyć. Nadto poruszenie kwestji zmiany konstytucji co do pewnych punktów, może łatwo wywołać dążność do gruntownej jej rewizji. Wiemy zaś, jakie ostre scysje to może wywołać” (str. 41). Prof. Jaworski wreszcie stwierdził, „że Sejm nieprędko zajmie się rewizją konstytucji; nie byłoby to zresztą pożądanem” (str. 414). Przypomnieć trzeba, że wielkie dzieło sanacji skarbu podjęto na mocy pełnomocnictw, uchwalonych na podstawie naszej konstytucji, przez wielu tak krytykowanej.

Uwagi krytyczne pod adresem naszej konstytucji są nieraz wywołane mylnym poglądem na jej znaczenie. Doświadczenie uczy, że aczkolwiek konstytucja ma wielką wagę, czynnikiem rozstrzygającym w państwie nie jest konstytucja, a charakter przywódców narodu oraz dojrzałość opinji publicznej (zob. moją naukę o państwie, 4-te wyd., 1918, str. 61).

Jako współtwórca projektu konstytucji, ułożonego przez ankietę znawców pod przewodnictwem prof. dr. Michała Bobrzyńskiego. mogę odesłać czytelników, pragnących poznać moje poglądy na zasady konstytucji, do tego projektu i jego motywów. (Materjały te przedrukował prof. dr. Wł. L. Jaworski w publikacji p. t. Prawa Państwa Polskiego, 1919, zeszyt 2, str. 428 i nast). Poglądów swoich, wyrażonych w tym projekcie i jego motywach, nie zmieniłem. Projekt ankiety uznało wielu wybitnych przedstawicieli teorii i praktyki za najlepszy, jaki opracowano w Polsce. Rząd Paderewskiego i następnie rząd Skulskiego przedstawiły projekt ankiety ze zmianami sejmowi, sejm wprowadził do projektu dalsze poprawki, przez co powstało wiele zasad, które odbiegają od norm ankiety i wywołały liczne krytyki.

II. Zmiana prawa wyborczego. Ordynacja wyborcza może mieć dwa rodzaje wad: bezwzględne czyli obiektywne i względne czyli subiektywne. Wady obiektywne istnieją niezależnie od stanowiska, z którego się bada prawo wyborcze, podczas gdy wady subiektywne są widoczne tylko, o ile się ocenia skutki prawa wyborczego pod określonym kątem widzenia.

Obowiązująca ordynacja wyborcza do sejmu z 28 lipca

1922 r. ma tylko jedną wielką wadę obiektywną, t. j. nie gwarantuje powstania trwałej większości sejmowej i przez to staje w sprzeczności z konstytucją, która uświęca system rządów parlamentarnych, wymagających takiej większości. Ordynacja wyborcza nie wykonywa, lecz zmienia podstawy konstytucji i dlatego powinna być uzgodniona z nią przez wydanie przepisów, mających za cel umożliwienie trwałych rządów parlamentarnych. Reforma ta mogłaby polegać na reorganizacji okręgów wyborczych, podjętej pod znakiem uchwycenia znaczenia państwowego ludności. Zachowując obowiązujące przymiotniki prawa wyborczego, lecz grupując ludność w okręgach wyborczych stosownie do jej walorów państwowych, możnaby osiągnąć powstanie trwałej większości sejmowej.

#### **4. Opinia Dra Ludwika Ehrlicha, prof. Uniwersyt. Lwowskiego.**

##### **1. Uwagi wstępne.**

1. Ustawy, a zwłaszcza konstytucje, często spotykają się zaraz po wydaniu z mniej lub więcej gwałtowną krytyką, która z czasem słabnie (np. konstytucja Stanów Zjednoczonych z r. 1787, uważana dziś przez, ogromną większość Amerykanów za wcielenie mądrości politycznej). Konstytucja funkcjonować będzie tem lepiej, im bardziej ludność do niej przywyknie. Konieczne zmiany tem mniej wytrącają ludność z równowagi, im bardziej się odbywają w drodze ewolucji urzędzeń istniejących. Zmian nie należy unikać dlatego tylko, że są zmianami, bo często reforma stosunkowo drobna, przedsięwzięta w czas, zapobiega konieczność zmian rewolucyjnych. Zmiany należy jednak przedsiębrać tylko, o ile są koniecznemu

2. Nie wolno przeceniać skuteczności normy pisanej w prawie publicznem. Samo wydanie takiego czy innego przepisu często nie wystarcza. Najważniwszem jest zagadnienie wytworzenia własnej kultury politycznej. Trzeba dopiero wychować odpowiednią liczbę urzędników pod każdym względem wzorowych. Trzeba wykształcić odpowiednią liczbę polityków i wzorowych pracowników samorządowych. Trzeba własną polską kulturę polityczną rozlać wśród mas, które tworzą ogromną część ludności państwa. Prócz kształcenia umysłów trzeba i odpowiedniego wychowania. Tą drogą idą wielkie demokracje Zachodu - z dobrymi rezultatami. W zakres wychowania politycznego musi wejść i rozwijanie tego, co Anglicy nazywają „zmysłem perspektywy”, t. j. zdolności widzenia rzeczy we właściwych rozmiarach. Jak dawniej przesadzano u nas ważność swobód szlacheckich, a później przesadzano w potępianiu dawnego ustroju i win szlachty pol-

skiej, tak przesadza się obecnie w krytyce własnych urządzeń. Rzeczą wychowania politycznego jest wzbudzić poszanowanie własnych urządzeń i organów Narodu. Z jakąś pogardą traktowano Sejm Ustawodawczy, jakże — powiedzmy — krytycznie odnosi się wiele osób do tego, co czyni „Warszawa”. Rzeczą wychowania politycznego musi być wykorzenienie skutków klątwy zaborów.

## II. Jakie urządzenie naszego systemu konstytucyjnego źle funkcjonują i powodują ujemne rezultaty?

1. Urządzenia parlamentarne funkcjonują o tyle źle, że nie zdołano dotychczas stworzyć trwałej większości polskiej: stworzenie większości trwałej konieczne jest dlatego, że na nią właśnie są obliczone urządzenia parlamentarne, a w szczególności postanowienia konstytucji polskiej (np. art. 58): większość ta nie musi zresztą odpowiadać większości głosujących (stronnictwo konserwatywne, liczące w angielskiej Izbie Gmin dwie trzecie ogólnej liczby posłów, uzyskało przy wyborach tylko względną większość głosów); większość musi jednak być polską, bo czynnikiem państwo tworzącym był i jest właśnie naród polski; w jego przedewszystkiem interesie jest zapewnienie państwu bytu niepodległego, potęgi i bezpieczeństwa; nie przemawia to przeciw asymilacji, połonizacji żywiołów innych (por. amerykanizację w Stanach Zjednoczonych), nie chodzi też o ucisk jednostek należących do innych grup, bo ucisk taki nie zgadzałby się z zasadami praworządności i równości obywateli wobec prawa.

Rozwój i krzewienie kultury politycznej przez wydziały prawa względnie nauk politycznych, popularyzowanie jej przez szkoły niższe, przez kursy dla dorosłych itd. mogą przygotować masy do życia politycznego. Tymczasem zaś powodem niemożności wytworzenia trwałej większości polskiej w Sejmie jest zastosowanie i proporcjonalności i równości głosowania (za którego powszechnością da się powiedzieć bardzo dużo. np. to, że daje ona możliwość wciągania szerokich mas do życia politycznego, podnosi poczucie godności własnej, ułatwia praktyczne zapoznawanie się z zagadnieniami politycznemu powinna wzmacniać przywiązanie do państwa polskiego). Dopóki rozwój kultury politycznej nie będzie w różnych częściach państwa równomiernym, dopóki nie będzie przynajmniej mniej więcej równomiernego poziomu wykształcenia elementarnego, dopóty zasada arytmetycznie dokładnego odzwierciedlania w Sejmie i Senacie wszystkich grup istniejących. w państwie musi powodować rozbijanie tych ciał na szereg

klubów, z których żaden nie uzyska bardzo silnej większości, a może z trudnością tylko względną nawet większość wobec ugrupowań o charakterze negatywnym. Złą jest też stosunkowo zbyt znaczna liczba posłów, bo choć przemawia za nią względ na umożliwienie różnym okręgom i grupom przemawiania przez własnych przedstawicieli, to w rezultacie, pomijając obciążenie skarbu państwa, każdy poseł z osobna musi być brany w rachubę tembardziej, im mniejsza jest karność partyjna. W ciele zbyt licznym łatwo też o zakusy demagogiczne, albo znów powstaje, dla zaspokojenia ambicji, zbyt wiele klubów.

Pomijając powyższe uwagi co do prawa wyborczego do Sejmu, odnoszące się także do Senatu, nie można jeszcze twierdzić, że sposób wybierania do Senatu jest w innych kierunkach zły, jakkolwiek oczywiście może on być złym z punktu widzenia polityki partyjnej. Wprawdzie u nas Senat wybiera się na ten sam okres, co Sejm, a w Stanach Zjednoczonych i Francji jest inaczej, ale w Stanach Zjednoczonych znów Izba jest wybierana tylko na dwa lata (we Francji na cztery), a celem tego i innych postanowień konstytucji amerykańskiej jest rozdział władzy (Hume, Montesquieu) w sposób, uniemożliwiający jej nadużywanie. W Norwegii Izbę wyższą wyznacza się wogóle z pośród członków niższej a system ten nie wydaje się ani lepszym ani gorszym od amerykańskiego czy francuskiego. Dalej, wprawdzie u nas między wyborcami do Sejmu a wyborcami do Senatu najważniejsza różnica zachodzi co do dolnej granicy wieku (pomijam sprawę zamieszkania), ale znowuż np. w Stanach Zjednoczonych czynne prawo wyborcze do Izby i Senatu jest to samo (warunki jego oznaczają każdy stan).

2. Żle funkcjonują i powodują szkodliwe dla państw nadużycia postanowienia art. 21, ponieważ są właśnie wynikiem przesady w rozwijaniu urządzeń powstałych gdzieindziej (naprzód w Anglii), ale stosowanych tam w miarę. U nas nawet zaczerpnięte z Francji postanowienie o nieodpowiadaniu za działalność poselską poza Sejmem zastosowano znacznie obszerniej, niż w samej Francji.

2. Żle jest, że brzmienie art. 35 konstytucji nasuwa poważne wątpliwości interpretacyjne. Gdyby tak nie było, można wywodzić, że dotychczasowe doświadczenia nie uzasadniają wniosku w kierunku konieczności rozszerzenia kompetencji Senatu przy uchwalaniu ustaw. Ważnym był dotychczas tylko wypadek ustawy kwaterunkowej, ale w chwili pisania niniejszych uwag nie wiadomo jeszcze, jak daleko Senat pójdzie na drodze ochrony swobód obywatelskich. Wobec



dzisiejszych trudności interpretacyjnych konieczną jest jednak zmiana brzmienia tego artykułu (ewentualnie w drodze interpretacji autentycznej), do której trzeba będzie tego samego postępowania, co do zmiany Konstytucji wogóle).

4. Przepis art. 31 Konstytucji, jakkolwiek sami przez się racjonalny, stosowany jest w sposób zbyt elastyczny. Obie Izby powinny regulaminami zastrzec marszałkom cenzurę nad interpelacjami i innem i pismami, a ograniczyć ochronę z art. 31 do tego, co jest rzeczywistym, bona fide sprawozdaniem z posiedzenia, t. j. do tego, co rzeczywiście powiedziano i w związku ze sprawozdaniem jako takim.

5. Cały szereg postanowień Konstytucji dotychczas w życie nie wszedł. Przyrzeczono mniejszościom cały szereg praw, które np. w Anglii lub Ameryce byłyby nie do pomyślenia; przyrzeczenia te spełnić będzie można, o ile to będzie musiało nastąpić, dopiero po zupełnem skonsolidowaniu państwa i władzy państwowej. Przyrzeczono szeroki samorząd terytorialny z pewnymi kompetencjami ustawodawczymi mimo, że w państwie dopiero powstałem po podziałach konieczną jest właśnie tendencja unifikacji a samorząd wobec braku odpowiedniej liczby kwalifikowanych kandydatów nawet na stanowiska rządowe może nie tylko zmniejszyć spoistość państwa, ale stać się klęską dla ludności jednostek samorządowych. Natomiast ochrona, którą konstytucja daje jednostce, nie jest dostateczną, bo przedewszystkiem cały szereg praw wolnościowych ograniczyć może ustawa, ponadto zaś niema żadnego środka ochrony jednostki przed ustawami nawet z Konstytucją wyraźnie sprzecznemu. Ustawa może pozbawić obywateli wielu swobód, bez których ludność utraciłaby przeczuć prawa, poszanowanie własności, świadomość, że warto pracować, bo owoców pracy będzie można używać w spokoju

- słowem to wszystko, co jest właśnie podstawą sukcesu konstytucji amerykańskiej. Trudno mówić o ochronie prawa domowego, jeżeli ustawa może pozwolić wywiadowcom chodzić po mieszkaniach prywatnych dla zbadania, dajmy na to, czy mieszkanie jest należycie wyzyskane; jeżeli ustawa może przepisać maksymalną ilość pokoiw mieszkania prywatnego i to w sposób, który w państwach zachodnich wywołałby uśmiech politowania. Wreszcie, źle jest, że artykuł 121 dotychczas z powodu braku przewidzianej w nim ustawy nie znalazł ogólnego zastosowania, bo zasadnicza jego myśl stanowi kryterjum państwa praworządnego. Złem jest wreszcie sformułowanie art. 126.

6. Przedwczesną byłaby krytyka norm, urządzających stosunek organów ustawodawczych do wykonawczych. Prak-

tyka nie wykazała dotychczas szczególnej potrzeby przyznania prezydentowi prawa sankcji względnie veta. Wprawdzie prezydent sam nie może rozwiązać sejmu, ale tak samo prezydent Francji musi uzyskać zgodę senatu (acz wyrażoną zwykłą większością, ponadto senat francuski w takim wypadku się nie rozwiązuje); w Ameryce rozwiązanie którejkolwiek Izby jest wogóle niemożliwe, we Francji zaś uchodzi oddawna za nieaktualne. Nie na czasie byłaby też krytyka odpowiedzialności parlamentarnej ministrów oraz wybierania prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe. W obu kierunkach zastosowano wzory przyjęte i wypróbowane już gdzieindziej, a dotychczas nie zdołano wykazać, że wybrano wzory nieodpowiednie. Nie można powoływać się na odmienne urządzenia w Stanach Zjednoczonych, bo ustroj Stanów Zjednoczonych opiera się na dualizmie kompetencji związkowej i kompetencji stanowych, a dualizm ten już sam przez się ogranicza znacznie (zasada rozdziału władzy i wzajemnego hamowania) możliwość nadużyć. Dalej, prezydent Stanów Zjednoczonych musi starać się o zgodę senatu na cały szereg aktów czysto wykonanych (np. mianowanie urzędników, oficerów itd.), a zgoda senatu nie jest formą, lecz odnośnie do mianowania urzędników stała się podstawą istnego patronatu („kurtuazja senatorska”, polegająca na tem, że prezydent nie może zamianować osoby, pochodzącej ze stanu, którego jeden przynajmniej senator należy do tej samej partji co prezydent, bez zgody tego senatora; udzielenie tej zgody niezawsze zależy od względów rzeczowych). Akty administracyjne podlegają na żądanie stron rozpatrzenia przez sądy zwyczajne, które w drodze nakazów i zakazów mogą zmusić władzę administracyjną do przestrzegania prawa. Tak znaczne różnice ustrojowe nakazują więc ostrożność w naśladownictwie. Dodać trzeba, że wobec niezmienności okresu Izby i Senatu może wybuchnąć między prezydentem a kongresem konflikt, paraliżujący w wielu kierunkach działalność władz naczelnych (np. 1919—21) i tylko dzięki temu, że zakres działania organów związkowych jest znacznie szczuplejszy, niż u nas władz państwowych, unika się paraliżowania życia publicznego.

### III. W jakim kierunku jest pożądana zmiana Konstytucji?

1. W kierunku zmiany art. 21 (poseł za głosowanie w Izbie lub komisjach nie odpowiada nigdy, za przemówienia, odezwania się lub manifestacje w Izbie lub komisjach przed Izba, która jednak może sprawę odstąpić specjalnemu trybunałowi, np. Trybunałowi Stanu; za inne przemówienia, dzia-

lania lub zaniechania odpowiada sądownie lub administracyjno-karnie, ale tak, że na żądanie Izby postępowanie ulega zawieszeniu aż do wygaśnięcia mandatu, a w takim razie bieg przedawnienia ulega przerwie na czas trwania mandatu, względnie na żądanie Izby postępowanie ulega umorzeniu; w razie aresztowania poseł musi być natychmiast uwolniony na żądanie Izby, a jeżeli jest rozwiązana, zamknięta lub odroczone, na żądanie marszałka).

2. W kierunku usunięcia stosunkowości prawa wyborczego i dopuszczenia pluralności (umiejętność czytania i pisanie po polsku).

3. W kierunku wyjaśnienia stosunku Sejmu do Senatu a także zrównania Senatu z Sejmem w kompetencjach zwłaszcza ustawodawczych.

4. W kierunku zniesienia przepisu, że Senat nie może liczyć więcej jak jedne czwartą część liczby posłów.

5. W kierunku nadania kompetencji badania zgodności ustaw z konstytucją, bądź sądom zwyczajnym, bądź osobnemu trybunałowi.

6. W kierunku wzmocnienia ochrony praw wolnościowych w stosunku do ustawodawcy, a zniesienia lub ograniczenia przyrzeczeń których urzeczywistnienie groziłoby spoistości, a tem samem potędze i bezpieczeństwu, państwa.

IV. W jakim kierunku pożądana i możliwa jest zmiana ordynacji wyborczej bez zmiany  
Konstytucji?

1. W kierunku zmniejszenia liczby posłów.

2. W kierunku zmniejszenia liczby mandatów w stosunku do liczby ludności w okręgach zawierających większą liczbę analfabetów, przyczem należałoby szczególną uwagę przykładać do umiejętności czytania i pisanie po polsku (np. przez mnożenie przez trzy liczby osób umiających czytać i pisać po polsku).

## 5. Opinia Stanisława Głabińskiego. prof. Uniwers. Lwowskiego.

W zasadzie Konstytucja nie powinna ulegać zbyt szybko zmianie, ponieważ jest fundamentem ustroju i ustawodawstwa państwowego. Minio to uważam zmianę naszej Konstytucji za potrzebną, skoro tylko stosunki polityczne na to pozwolą, ponieważ została uchwalona w okresie burzliwym pierwszego Sejmu Ustawodawczego, w atmosferze przepełnionej namiętnościami partyjnemi i duchem doktrynerskim, nie nadającej się do wytworzenia trwałych podstaw prawnych dla życia dzisiejszego i przyszłych pokoleń. Jako autor jednego z projek-

tów Konstytucji i referent rozdziału V o obowiązkach i prawach obywatelskich, mogą stwierdzić, że zarówno ja, jako autor projektu K. i przedstawiciel Klubu Sejmowego Związku Ludowo-Narodowego, jak i Rząd, który po kilku miesiącach wniósł własny projekt na poprzednio wniesionych projektach oparty, liczyliśmy się zgóry z namiętnym i doktrynerskim nastrojem; stronnictw sejmowych i już w naszych projektach, wbrew własnej naszej opinii unikaliśmy takich wniosków, któreby zdolne były wywołać wybuch namiętności i udaremnić całą pracę nad Konstytucją. Do takich spraw drażliwych należała w pierwszym rządzie sprawa dwuizbowości Sejmu, zwalczana zgóry w Sejmie i w kraju z taką gwałtownością, że w projekcie Zw. Lud.-Naród. ograniczyłem się na propozycji surogatu drugiej Izby w formie „Straży prawa”, Rząd zaś nazwał wprawdzie ten surogat „senatem”, ale nie wyposażył go wole w uprawnienia, drugiej Izby. Obecnie zapatrywania stronnictw na sprawę Senatu są spokojniejsze i dojrzałe, potrzeba Konstytucji jest dzisiaj powszechnie uznawaną, a stronnictwa, które starały się w poprzednim Sejmie nie dopuścić do jej uchwalenia, dzisiaj same głoszą, że Konstytucja polska jest nawskroś demokratyczną i przoduje pod tym względem w Europie. Dlatego jestem nie tylko w teorii za systemem dwuizbowym, ale także w praktyce nie widzę przeszkody podniesienia tej sprawy w Sejmie, gdy będzie można liczyć na uzyskanie większości, potrzebnej do zmiany Konstytucji. Zdaniem mojem Senat z wyborów powszechnych powinien być wzmocniony przedstawicielami Kościoła, nauki i sfer gospodarczych, Rad wojewódzkich i stołecznych Rad miejskich. Prawa Senatu powinny być równorzędne z prawami Izby poselskiej. W razie uzupełnienia składu Senatu możnaby jego uprawnienia rozszerzyć na niektóre sprawy, wymagające fachowej wiedzy, np. na bliższe rozpatrzenie większych projektów ustawodawczych, wychodzących z Komisji Kodyfikacyjnej, które nie nadają się do zmian w pełnym Sejmie i powinny być bądź w całości przyjęte, bądź odrzucone. Wogóle ustawy, jak uczy doświadczenie, wymagają troskliwszego i bardziej fachowego opracowania, niż jest obecnie: w tym celu okazuje się potrzebną bądź osobna instytucja opiniująca w rodzaju Rady Stanu, bądź osobny odpowiedzialny organ administracyjny przy Sejmie lub Radzie Ministrów.

Ustawy wymagają zgody obu Izb. Budżet, kontyngent rekruta, ewentualnie także inne ustawy terminowe, powinny w razie różnicy w uchwałach Sejmu i Senatu obowiązywać w brzmieniu projektu rządowego bez ponownego odsyłania do drugiej izby.

Prawo wyborcze powinno być ograniczone nie tylko dojrzałym wiekiem (25 lat czynne, 30 lat bierne), ale także lojalnym stosunkiem do państwa. Obywatele nie uznający państwowości polskiej, komuniści, anarchiści, przyznający się do programów partyjnych sprzecznych z zasadniczymi obowiązkami obywatelskimi (art. 89—84 Konstytucji) powinni być zgóry wykluczeni od prawa wyborczego i prawa wybieralności, a ewentualny ich wybór powinien być uznany przez Sąd Najwyższy za nieważny, niezależnie od tego, czy byli sądownie ścigani lub nie. Także poseł czy senator przyznający się do takich programów lub antypaństwowych celów powinien natychmiast po orzeczeniu powołanego Sądu tracić mandat.

Nietykalność poselska nie powinna obowiązywać w czasie przerw w obradach sejmowych. W razie nadużywania mandatu dla korzyści osobistej (art. 22 konst.) powinna być dodana sankcja w formie utraty mandatu poselskiego.

Postanowienie art. 11 Konstytucji o głosowaniu „stosunkowem” okazało się zbyt krępującem, jakkolwiek zasadniczo jest słuszne. Postanowienie to bowiem utrudnia wprowadzenie pewnych odchyleń od zasady proporcjonalności w częściach kraju o ludności różnoplemiennej oraz wytworzenie silnej większości w Sejmie o zdecydowanym kierunku politycznym.

Postanowienie art. 3 Konstytucji, opierające ustrój państwa na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego w zakresie ustawodawstwa nie liczy się z koniecznością utrwalenia jednolitości państwa i nie. znajdują też oddźwięku u ludności. Natomiast jest pożądane postanowienie, że ustrój samorządowy wojewódzki będzie w całym państwie oparty na podstawie jednolitej (nie wyłączając województwa śląskiego).

Zasadnicze postanowienia Konstytucji powinny wejść natychmiast w wykonanie, niezależnie od ustaw i rozporządzeń wykonawczych. W praktyce administracyjnej b. zaboru rosyjskiego uważa się wbrew wyraźnym postanowieniom Konstytucji dotychczas np. Kościół prawosławny za Kościół państwowy.

Władza Prezydenta Rzeczypospolitej i Rządu będzie wzmocniona przez system dwuizbowy Sejmu: należy też przyznać Prezydentowi prawo rozwiązania Sejmu na wniosek Rady Ministrów po wysłuchaniu opinii Rady Stanu, o ileby Rada Stanu była wprowadzona.

Powołać należy Trybunał Konstytucyjny, ewentualnie łącznie z przewidzianym przez Konstytucję Trybunałem Kompetencyjnym (art. 86), do rozstrzygania, czy pewne ustawy

i rozporządzenia są zgodne z Konstytucją lub niezgodne. Dopóki nie ma takiej instancji konstytucyjnej, postanowienie art. 38 Konstytucji, iż „żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z Konstytucją, ani naruszać jej postanowień”, pozostanie martwą literą.

## **6. Opinia Dra Wacława Komarnickiego, prof. Uniwersytetu Wileńskiego.**

Najzupełniej słusznie postąpiła Redakcja „Ruchu prawniczego i ekonomicznego”, stawiając na czele ankiety zapytanie, jakie urządzenia naszego systemu konstytucyjnego źle funkcjonują i powodują ujemne rezultaty. Punktem bowiem wyjścia dla rewizji Konstytucji musi być przede wszystkim choć krótkie, lecz dość już bogate nasze doświadczenie państwowe, ono jedynie wykaże nam, jak instytucje konstytucyjne powinny się u nas ukształtować, jak powinny być przystosowane do naszych potrzeb. Konstytucja 17 marca powstała, jako wyraz doktryny, stąd cechuje ją jednostronność, jak to TUŻ miałem sposobność wykazać na innem miejscu<sup>1)</sup>. Jednostronność ta musi być skorygowana, i to w myśl postulatów racji państwowej, wysuniętej przez życie z siłą kategorycznego imperatywu.

Z tego względu studjum nad naszą praktyką konstytucyjną ma ogromną doniosłość. Jeżeli okoliczności pozwolą, to postaram się wniknąć szczegółowo w naszą praktykę konstytucyjną i parlamentarną w nowem wydaniu „Polskiego Prawa Politycznego”, w artykule niniejszym ograniczę się tylko do kilku kwestyj. posiadających znaczenie zasadnicze.

Na pierwszym miejscu źle funkcjonujących urządzeń naszego systemu konstytucyjnego należy, bez wątpienia, postawić nasz system parlamentarny, zarówno wewnętrznie skonstruowany wadliwie, jak też mylnie określony pod względem stosunku parlamentu do rządu.

Co do wewnętrznej struktury parlamentu, to wskazać należy na upośledzenie Senatu, zwłaszcza na pozbawienie go prawa inicjatywy ustawodawczej oraz na bardzo ograniczoną jego rolę „rozpatrywania” projektów ustaw, uchwalonych przez Sejm, z prawem veto zawieszającego. Rzecz charakterystyczna, że w praktyce prawa Senatu ścieśniane są jeszcze bardziej niż w artykułach Konstytucji, dających i tak już szczupłe ramy dla działalności tej instytucji. Podczas obecnego okresu ustawodawczego ujawniła się *su i generis* ry-

<sup>1)</sup> Patrz mój artykuł: „Przewodnia idea Konstytucji marcowej w Ankiecie o Konstytucji Czasopisma pr. i ek., str. 427 i n.

walizacja Sejmu i Senatu, podzielona w Sejmie nawet przez stronnictwa, które w zasadzie stoją na platformie właściwej dwuizbowości, stąd pochodzi tendencja zredukowania do minimum podrzędnej roli Senatu. Fakt ten nie odpowiada składowi Senatu, opartemu na równie demokratycznych podstawach, co Sejm; aczkolwiek zdaniem mojem, to upodobnienie struktury Senatu do Sejmu jest błędne, ponieważ przy zbliżonymi bardzo prawie wyborczem Senat nie wnosi do życia państwowego istotnie nowego pierwiastku, nie ujawnionego przy wyborach do Sejmu.

Liczebność Sejmu i Senatu jest zbyt wielka, razi przy tem niewielka liczba posłów, biorących czynny udział w pracy ustawodawczej. Zasada nietykalności poselskiej jest pojęta w naszej Konstytucji zbyt szeroko i stosowana w praktyce zbyt liberalnie, co nie podnosi szacunku dla prawa, częstokroć jawnie łamanego przez członków izb ustawodawczych, jak również co naraża na szwank powagę władzy i bezpieczeństwo państwa. Duże luki w tym, jak i pod innemi względami, wykazują regulaminy Sejmu i Senatu.

Stosunek parlamentu do Prezydenta Rzplitej i rządu jest określony błędnie. Na plan pierwszy wysuwa się faktyczne pozbawienie Prezydenta prawa rozwiązania sejmu, warunki bowiem, od jakich uzależnia to Konstytucja, są nierealne. W ten sposób władza wykonawcza pozbawiona jest broni, słusznie uważanej za korektywę i przeciwwagę parlamentaryzmu. Całkowite pozbawienie Prezydenta veta ustawodawczego uważam też za brak naszego ustroju.

W stosunku Sejmu do rządu kapitalnem zagadnieniem jest skrajnie ujęta zasada odpowiedzialności parlamentarnej, przy czem brak jest tu wszelkiej procedury, mogącej uchronić Państwo od przypadkowych i zbyt częstych przesileń rządowych. I tutaj nasuwa się uwaga krytyczna co do luk w regulaminie sejmowym, jak to niedawno podniosłem w prasie<sup>2)</sup>.

Wady naszej ordynacji wyborczej częściowo łączą się z przepisami Konstytucji (zbyt niski wiek czynnego i biernego prawa wyborczego, upodobnienie prawa wyborczego Sejmu i Senatu) częściowo są swoiste, jak zadaleko posunięta zasada stosunkowości. oraz szereg przepisów technicznych, które nie pozwalają na ograniczenie przy wyborach demagogji (kabalistyka list wyborczych).

Wreszcie, brakiem naszego ustroju jest nierozwinięcie systemu sądownictwa administracyjnego oraz nieistnienie

2) Patrz mój artykuł p. t. „Parlamentaryzm polski na niewłaściwych torach” w „Kurierze Warszawskim” Nr. 360—361 z dnia 27 grudnia 1924.

Trybunału Konstytucyjnego, któryby stał na straży Konstytucji. Jedną z poważnych ujemnych stron naszego życia państwowego jest małe poszanowanie prawa, a co za tem idzie niepewność i niestałość stosunków społecznych i prywatnych. Ustawy nie są wykonywane ściśle, jak też działalność ustawodawcza nie jest kosekwentna i częstokroć nie liczy się ze szrankami, jakie na nią nakładają przepisy Konstytucji oraz innych ustaw obowiązujących.

Przechodzę do drugiego zapytania, postawionego przez Szan. Redakcję, w jakim kierunku pożądana jest zmiana Konstytucji polskiej, pozwolę sobie przytoczyć pogląd mój zasadniczy, wypowiedziany w roku zeszłym<sup>3)</sup>.

„Naprawa Rzeczypospolitej, zdaniem mojem, powinna polegać na sprostowaniu jednostronności, cechującej naszą Konstytucję. W Konstytucji starano się przeprowadzić zasadę maximum wolności politycznej, rozluźnić węzły organizacyjne, stworzyć jak najszersze pole do inicjatywy, twórczości i swobodnej gry sił społecznych. Reforma przeto polegać musi na wzmocnieniu autorytetu władzy państwowej, ale to nie znaczy, by prowadzić miała do jednostronności biegunowo przeciwnej, sądzę, iż rozwiązanie zagadnienia leży w ustaleniu równowagi między obu zasadami: wolności i autorytetu.

Nie ulega dla mnie wątpliwości, iż w założeniu swem i swych zasadach ustrój naszego Państwa musi być wolnościowy, tylko taki ustrój odpowiada zarówno naszym tradycjom historycznym, jak temperamentowi narodowemu i naszym właściwościom psychicznym.

Dlatego też sądzę, że zasadnicze założenia Konstytucji marcowej, podstawowe formy rządu jakie są w tej Konstytucji przyjęte, muszą być zachowane, i naprawa Rzeczypospolitej przedstawia: mi się, jako ewolucja ustroju, przyjętego w Konstytucji marcowej. Ustrój ten musi być punktem wyjścia, podstawą całego dalszego rozwoju, rozwój ten musi posiadać cechę ciągłości. Należy dążyć do wykluczenia wszelkich antytez, skoków, improwizacji i eksperymentów. Takie jedynie postępowanie zdoła zapewnić zarówno pokojowe rozwiązanie zagadnienia, jakież ono jedynie zdolne jest doprowadzić nas naprawdę do zdrowego i silnego ustroju państwowego”.

Do słów tych dodać mogę, iż za najwłaściwszą drogę uwa-

<sup>3)</sup> Patrz mój artykuł: „Idea państwa w naszym ustroju konstytucyjnym”, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej*, Nr. 13 z dnia 29 marca 1924 r.



żałbym nawrócenie do prazródla konstytucji marcowej, t. j. do projektu t. zw. ankiety, który, jak wiadomo, uległ dwukrotnym modyfikacjom 1° w projekcie wniesionym do Sejmu Ustawodawczego przez gabinet Paderewski—Wojciechowski 3 listopada 1919 r. oraz 2° w projekcie, uchwalonymi przez gabinet Skulskiego w dniu 19 stycznia 1920 r.<sup>4)</sup>). Projekt Ankiety, której przewodniczył prof. Bobrzyński, stanowił wyraz opinii wybitnych teorytyków i polityków, uległ zaś modyfikacjom na rzecz prądów, panujących w naszej Konstytuancie. Czy projekt ankiety dałby zastosować się *in extenso*, czy też pod wpływem doświadczeń lat, które nas od niego dzielą, musiałby być w niektórych punktach zmieniony, jest to już rzeczą szczegółowego badania, przekraczającego ramy i cele niniejszego artykułu.

Zanim jednak naród zdobędzie się na wielkie dzieło reformy konstytucyjnej, doraźna poprawca stosunków, jak to jeszcze raz zaznaczyć muszę, nastąpić może w drodze ulepszenia i uzupełnienia regulaminu sejmowego, oraz w drodze praktyki konstytucyjnej, byle tylko czynniki decydujące o niej miały wyraźną wolę i tendencję naprawienia wad i luk Konstytucji marcowej. Ulepszenie regulaminu sejmowego i linja praktyki konstytucyjnej będą lepszym dowodem wyraźnej woli naprawy Rzeczypospolitej, niż piękne, ale platoniczne, przynajmniej na razie, uchwały naszych stronnictw.

Ze względu na przepis Konstytucji, zapewniający drugiemu z rzędu obranemu na jej podstawie Sejmowi możność rewizji Konstytucji własną uchwałą, nabiera szczególnego znaczenia zmiana ordynacji wyborczej, przyczem przedewszystkiem zmiana, pozostająca w ramach Konstytucji.

Nowa ordynacja wyborcza zapewnić winna Państwu parlament, zdolny do pracy ustawodawczej i do wytworzenia możliwie stałej i skonsolidowanej podstawy dla rządów. Wprawdzie można uczynić uwagę, że konsolidacja społeczna jest warunkiem konsolidacji grup parlamentarnych, sądzymy też, że w ciągu kilku lat, jakie jeszcze nas dzieli od upływu okresu ustawodawczego dzisiejszego Sejmu i Senatu, konsolidacja uczyni znaczne postępy, że reformy; skarbowo-gospodarcze, rolne i narodowościowe zostaną posunięte o tyle, że istniejące antagonizmy zostaną, oczywiście, nie zniesione, ale w każdym razie do pewnego stopnia złagodzone. Z istnieniem ich jednak ustawodawca nasz długo jeszcze liczyć się będzie musiał, jak, również z rozmaitym stopniem kultury politycznej, uświado-

<sup>4)</sup> Patrz moje „Polskie Prawo Polityczne”, str. 149 i n., 168 i n., 172 i n.

mienia i poczucia państwowego w różnych prowincjach Państwa.

Statystyka wykazała, na co już zwrócono kilkakrotnie uwagę, iż, przyjmując stałą repartycję liczby posłów pomiędzy okręgi wyborcze, uprzywilejowano województwa wschodnie, gdzie z powodu większej absencji wyborców, jeden poseł np. wybrany na Wołyniu przypada na liczbę głosów o 50% mniejszą, niż np. na Pomorzu. Oczywiście, musi to być na przyszłość naprawione przez uzależnienie, ilości mandatów od ilości oddanych głosów.

Oslabienie działania zasady stosunkowości nastąpiłoby przez tworzenie małych okręgów, co zbliżyłoby również wyborcę do kandydatów, to zaś w połączeniu z przejściem do systemu list wolnych utrudniłoby partjom narzucanie kandydatów obcych pracą i nastrojem miejscowej ludności. Wyborca przestałby być automatem, głosującym według komendy partii, a demagogia społeczna i norodowościowa miałaby zadanie utrudnione. Moment indywidualnych kandydatów powinien zastąpić dotychczasową konkurencję list na czele ze „sztandarowym kandydatem”, zapobiegłoby to napełnianiu Sejmu bezużytecznymi miernotami.

Pozatem samo zastosowanie zasady stosunkowości przedstawia cały szereg możliwych rozwiązań przy podziale mandatów, niektóre z nich bardziej sprzyjają konsolidacji wewnętrznej parlamentu, dają więc lepsze rezultaty z punktu widzenia państwowego, niż inne; rzeczą przeto szczegółowych specjalnych studjów będzie wybrać wzgl. wynaleźć system najkorzystniejszy dla Państwa. *Salus Reipublicae* powinien i tu być naczelną zasadą.

## **7. Opinia Ludwika Kulczyckiego, prof. Szkoły Nauk Politycznych w Warszawie.**

Sejm, Senat i Rząd funkcjonują wadliwie z dwu głównie powodów: 1. z braku trwałej względnie i silnej większości w ciałach ustawodawczych; 2. z braku decyzyj. Druga z powyższych przyczyn niedomagań naszych ciał ustawodawczych i naszego Rządu jest częściowo w zależności od pierwszej, a raczej jest jej wynikiem, gdyż, przy innych warunkach równych, Sejm i Senat, jak również i Rząd, zdobywałyby się prędzej i częściej na decyzję. Uznając więc, że brak decyzyj zależy od braku trwałej względnie większości, muszę jednak zaznaczyć, że ociąganie się z decyzją w dziedzinie polityczno-społeczno-gospodarczej jest również, w pewnym stopniu, wynikiem na jej psychologii narodowej, na którą składały się całe wieki.

Ogromna większość naszych publicystów, polityków i inteligentnego ogółu, skłonna jest przypisywać brak trwałej większości w Sejmie i wszystkie wpływające z niej konsekwencje systemowi wyborców proporcjonalnych, obowiązującemu u nas. Niewątpliwie wybory stosunkowe, dające reprezentacje różnym mniejszościom, ułatwiają byt partyj małych, które, przy innym systemie wyborczym, nie mając szans przeprowadzenia owych kandydatów, być może, zlałyby się z innymi, partiami. Prawdą też jest również, że głosowanie na listy partyjne, a nie na osoby, wzmacnia partyjność i utrudnia wyborcom wpływanie na jakość przedstawicielstwa narodowego.

Z drugiej jednak strony, w imię bezstronności naukowej, stwierdzić należy i strony dodatnie wyborów proporcjonalnych, których zaletę stanowi: 1. pewność, że przy ich zastosowaniu, przy wyborach powszechnych większość w Sejmie zyska stronnictwo, albo blok stronnictw, które istotnie posiadają większość wśród obywateli państwa; 2. z pewności zaś tej wypływa przeświadczenie, że Sejm istotnie wyraża opinie większości, co znowu nadaje, przy innych warunkach równych, większą powagę decyzjom Sejmu, oraz wyrabia przeświadczenie, że akcja pozasejmowa przeciwko decyzjom istotnej większości, nie ma poważnych szans zwycięstwa, co działa uspokajająco i podkopuje wiarę w akcję nielegalną.

Nie sędzę, aby zaprowadzenie u nas okręgów jednomandatowych, a nawet dwu, czy też trzymandatowych — musiało z konieczności dać w Sejmie trwałą większość, któraby mogła raźnie przeprowadzić jednolitą i szeroko pomyślaną pracę ustawodawczą, oraz wyłonić Rząd stanowczy i solidarny. Wybory przy systemach zwykłych, bez zastosowania ścisłej proporcjonalności, są zawsze loterią.

We Francji obecnie istnieje system niby proporcjonalny właściwie zaś mieszany, który daje przewagę absolutnej większości przy głosowaniu, proporcjonalność zaś stosuje tylko tam, gdzie żadna lisa większości absolutnej nie otrzymała. I cóż się okazało. W wyborach ostatnich w parlamencie większość otrzymał blok lewicowy, chociaż blok narodowy otrzymał większość głosów od wyborców. Jest to wynik rozmieszczenia głosów w różnych okręgach wyborczych.

Niepodobieństwem jest wykrajać okręgi wyborcze w ten sposób, aby usunąć wszelkie ryzyko i uwzględnić całą rozmaitość stosunków w poszczególnych okręgach. Wobec tego, że nasze mniejszości narodowe stanowią 33% ogółu, każdy system wyborczy musi dać im znaczne przedstawicielstwo, uwzględniając tę zwłaszcza okoliczność, że mamy dużo stron-

nictw i że niektóre z nich są w porozumieniu ze stronnictwami mniejszości.

Z drugiej strony nie trzeba się łudzić, że głosowanie na poszczególnych posłów, zamiast na listy, może wpłynąć znacznie w sensie dodatnim na jakość posłów i na podniesienie poziomu ich ogółu.

Przy systemie partyjnym poszczególni posłowie podporządkowani są pałtji do której należą i często muszą robić ofiarę, ze swych poglądów osobistych.

Z poszczególnych względów sądzę, że zmiana proporcjonalnego systemu wyborów na zwykły nie da tych rezultatów, których się po niej spodziewają. Z drugiej strony usiłowania w tym kierunku wywołują silny opór wielu stronnictw, które widzieć w tem będą uszczuplenie swego dotychczasowego stanu posiadania. Słowem, próba zniesienia wyborów proporcjonalnych, nie dając korzyści pewnych, wywołać może fermenty i duże niezadowolenie. Przy systemie parlamentarnym poprawa stosunków w Sejmie może być tylko wynikiem reorganizacji samych partyj politycznych.

Istotnie, u nas zwłaszcza, gdzie partye polityczne, istniejące dziś, są przeważnie tworami powstałemi dawniej, na tle stosunków innych niż obecne, reforma naszego mechanizmu parlamentarnego odbyć się nie może bez podstawowych zmian w ukształtowaniu się stronnictw politycznych.

Brak nam ciągle stronnictwa środka, stronnictwa nie klasowego, lecz ogólnego. Nieszczęściem w przeszłości naszej było to, że ile razy walczyły ze sobą stronnictwa, zawsze prawie były naogół równe sobie, a przynajmniej żadne z nich nie miało przewagi stanowczej.

Tak było za czasów Zygmunta II podczas rokoszu Zebrzydowskiego, tak było później za Augusta III, kiedy wystąpiły dwa stronnictwa Potockich i Czartoryskich, tak było wreszcie za czasów sejmu czteroletniego.

Wpływało to w znacznym stopniu ze słabości naszego narodowego mieszczaństwa. Obecnie nie mamy stronnictwa środka. Trzeba je stworzyć, co wymaga czasu. Nie można tego zrobić na prędkę, w przededniu wyborów. Musi to być istotnie stronnictwo środka z samodzielną ideologią, niezależną ani od t. zw. lewicy, ani od t. zw. prawicy.

Następnie należy rozbić stronnictwa mniejszości narodowych, znaleźć wśród nich takie, któreby mogło, w wielu przynajmniej wypadkach popierać stronnictwa polskie, stojąc na gruncie państwowymi polskim.

Osięgnąć to można, jeżeli zdobędziemy się na politykę konsekwentną w stosunku do nich i damy im to co dać można, bez naruszania jedności państwa. Niestety nawet to co zostało już ustanowione, nie weszło jeszcze w życie. Mam tu na myśli sejmiki z kurjami narodowymi w trzech województwach małopolskich (uchwała z jesieni 1922 r) i ustawę o szkolnictwie uchwaloną w lecie r. z.

Nie piszę tu programu, więc wskazuję tylko pewne możliwości pożądane.

Rozpowszechnionem też jest, w pewnych kołach, przeświadczenie, że przez znaczne wzmocnienie władzy Prezydenta możnaby osiągnąć bardzo dużo, przynajmniej w zakresie władzy wykonawczej. Są też u nas zwolennicy systemu amerykańskiego, który rządy oddaje Prezydentowi, przed którym ministrowie są odpowiedzialni, a więc przed: Parlamentem.

System ten istniejący w Stanach Zjednoczonych A. P. funkcjonujący tam zadawalniająco — nie istnieje nigdzie w Europie; w innych zaś państwach w Ameryce Środkowej i Południowej daje wyniki zupełnie ujemne i prowadzi do ciągłych rewolucyj. Nie mamy żadnych danych na to, aby na naszym gruncie dawał właśnie te rezultaty co w Stanach Zjednoczonych A. P. a nie w państwach Centralnej i Południowej Ameryki.

Zresztą system ten jest pewnego rodzaju loterią polityczną, gdyż uzależnia wszystko od jednostki wybranej na prezydenta. Zresztą u nas dałby on niewątpliwie inne rezultaty niż w Stanach Zjednoczonych, w których są właściwie dwie duże partie. U nas w najlepszym razie zwyciężyłby jeden albo drugi blok stronnictw, i prezydent obrany przez taki blok nie miałby tego oparcia co w Stanach Zjednoczonych. Natomiast jest zupełnie rzeczą słuszną, co nieraz podnoszono: u nas w prasie, aby dać Prezydentowi prawo rozwiązywania Sejmu i Senatu. Ta reforma byłaby pożyteczną o tyle, że dawałaby wyjście legalne w krytycznych chwilach.

W działalności naszych ciał ustawodawczych spotykamy się, jak było już nieraz wykazywane, z ustawami niezgodnymi z Konstytucją; dlatego też sądziłbym, że byłoby rzeczą ze wszech miar pożyteczną, aby powstał Trybunał stojący na straży Konstytucji i orzekający o zgodności ustaw z konstytucją. Ustawa sprzeczna z Konstytucją traciłaby moc prawną, na skutek decyzji Trybunału.

Poza temi dwoma zmianami Konstytucji nie sądzę, aby inne zmiany w czasie bliższym były pożądane i możliwe. Trzeba się bowiem liczyć z możliwościami zmian w Konstytucji na-

szej. Najlepiej pomyślane czysto teoretyczne koncepcje Konstytucji mogą przy obecnych warunkach w Polsce okazać się nierealnymi, ze względu na układ sił społecznych, oraz inne okoliczności.

Co do możliwości zmiany ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu bez zmiany Konstytucji, to sądzę, że np. byłoby rzeczą niemożliwą zastąpić dzisiejszy nasz system wyborczy, przez inny, oparty np. na dwu-, czy też trzymandatowych okręgach wyborczych, a to dlatego, że Konstytucja nasza żąda wyraźnie wyborów proporcjonalnych, a nie tylko reprezentacji mniejszości. Pojęcia reprezentacji mniejszości i proporcjonalność nie pokrywają się, gdyż chociaż każdy system proporcjonalny jest zarazem reprezentacją mniejszości, to nie każda reprezentacja mniejszości oparta jest na ścisłej proporcjonalności.

Natomiast byłoby rzeczą pożądaną, aby zmniejszono liczbę posłów z 444 chociażby do połowy. Miałoby to trzy skutki dodatnie :

1. Sejm byłby mniej liczny, co zmniejszyłoby wiecowy charakter jego posiedzeń, skróciłoby obrady i podniosło ich poziom. Im zebranie jest mniejsze, tem, przy innych warunkach równych, poziom jego jest wyższy, dyskusja bardziej rzeczowa, mniej w niej niepotrzebnej frazeologii.

2. Dobór posłów byłby lepszy niż obecnie. Istotnie, im mniej jest posłów, tem łatwiej jest stronnictwom wybrać z pośród siebie ludzi zdolniejszych do Sejmu.

3. Skarb zyskałby duża skutkiem mniejszych wydatków na djety poselskie.

Natomiast listy państwowe powinny pozostać, gdyż dają one możność stronnictwom wysłania do Sejmu osób osób poważniejszych z poza koła agitatorów, czy działaczy lokalnych, znanych tylko w głównych punktach danego okręgu.

Na zakończenie raz jeszcze zaznaczam, że zło w naszym parlamentaryzmie tkwi nie tyle w naszej Konstytucji, ile raczej w naszym ukształtowaniu stronnictw politycznych, w naszej psychologii politycznej. Zapewne byłoby lepiej, aby zło tkwiło w konstytucji, gdyż łatwo można by je poprawić. Niestety jednak tak nie jest. Brak nam kultury politycznej, tradycji i mądrej polityki, brak zmysłu politycznego, brak wreszcie poczucia rzeczywistości. Poddajemy się łatwiej od innych narodów frazeologii. Brak nam ścisłego politycznego myślenia.

Naprawa naszych stosunków wyjść musi od dołu od rekonstrukcji stronnictw, a nie z góry od daleko idącej zmiany Konstytucji.

## 8. Opinia Dra Juliana Makowskiego, naczelnika Wydziału Traktatowo-Naukowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Odpowiedź na pytanie pierwsze.

a) Wady wpływające z niekonsekwentnego przeprowadzenia systemu rządów parlamentarnych, b) brak dostatecznych gwarancyj praworządności:

System parlamentarny w ścisłym znaczeniu tego wyrazu (rządy gabinetu) działa z pożytkiem dla organizmu państwowego wtedy tylko, gdy równowaga władzy ustawodawczej i wykonawczej jest zapewniona z jednej strony przez wpływ moderujący zwierzchnika państwa, z drugiej zaś przez rolę zachowawczą systemu dwuizbowego. Elementem nadającym bieg temu mechanizmowi jest zwierzchnik państwa, jeżeli posiada istotną możliwość, nie tylko prawną ale i faktyczną, odwołania się w każdej chwili do narodu dla poznania jaka w danym momencie jest wola większości. Otóż tym postulatem Konstytucja Marcowa nie odpowiada. Art. 58 wprowadza zasadę rządów gabinetu, która jednak nie znajduje swej przeciwwagi i koniecznego uzupełnienia w prawie Prezydenta rozwiązania w każdej chwili i proprio motu Parlamentu, ponieważ, odpowiednie postanowienia Art. 26, jak to już było wielokrotnie przez komentatorów podkreślane, ewentualność rozwiązania Sejmu przez Prezydenta czynią nieprawdopodobną. Jeżeli do tego dodamy drugorzędne i upośledzone stanowisko Senatu w stosunku do Sejmu (Art. 35 i związana z nim kontrowersja), to musimy dojść do wniosku, że w Polsce posiadamy system absolutyzmu parlamentarnego (Sejmowego), który jest właściwym źródłem niedomagań naszego życia politycznego.

Co się tyczy braku dostatecznych gwarancyj praworządności, to źródłem tego jest Art. 81 zakazujący sądom badania ważności ustaw należycie ogłoszonych. Usuwając sądy od tej funkcji, Konstytucja nie ustanowiła żadnego organu, któryby miał prawo i obowiązek stania na straży konstytucyjności ustaw. Można by wprowadzić przez interpretację wprowadzić zwyczaj konstytucyjny, że Marszałek Sejmu, pod rygorem odpowiedzialności konstytucyjnej, winien przed postawieniem każdego projektu ustawy na porządku dziennym Izby. badać, czy projekt ten ani formalnie, ani materialnie nie gwałci Konstytucji. Gdyby zaś pomimo to ustawa antykonstytucyjna została uchwalona, to Prezydent Rzplitej, jako najwyższy obrońca ustawy konstytucyjnej (Art. 54<sup>2</sup>), powinien odmówić podpisania i opublikowania takiej ustawy. Jak wiemy, praktyka nie poszła w tym kierunku, to też na rachunek

obecnego Sejmu trzeba zapisać całą serję ustaw gwałcących Konstytucję (wszystkie ustawy uchwalone bez zachowania przepisów Art. 10: ostatnio zaś uchwalona przez Sejm ustawa o przymusowej rekwizycji mieszkań, będąca jaskrawem pogwałceniem Art. 100).

Odpowiedź na pytanie drugie nasuwa się sama przez się wobec poprzednich wywodów.

a) Należy rozszerzyć władzę Prezydenta Rzplitej, dając mu prawo, bez oglądania się na zgodę Sejmu lub Senatu, w każdej chwili i z własnej inicjatywy rozwiązywania Sejmu i Senatu i rozpisania nowych wyborów. Prawo takie, nawet nie stosowane, przez samo swe istnienie będzie wywierało nacisk moralny na posłów w kierunku łagodzenia przesileń parlamentarnych i niedoprowadzania zatargu z rządem do sytuacji bez wyjścia.

Oprócz tego, tak jak w innych Konstytucjach, należy dać Prezydentowi udział we władzy ustawodawczej przez przyznanie mu prawa weta absolutnego, a conajmniej zawieszającego. Przy tej okazji należałoby przeredagować Artykuły 35 i 44.

b) Jeżeli zgodzimy się na to, że Prezydent nie powinien zajmować się badaniem legalności ustaw należycie ogłoszonych, bo by to mogło uwikłać go w spory polityczne; jeżeli z drugiej strony, ze względu na niedoskonałą jeszcze organizację naszych sądów pragnęlibyśmy zachowania Art. 81. to, aby być w zgodzie z Art. 38, niema innej drogi, jak tylko utworzyć, na mocy specjalnego przepisu konstytucyjnego, Radę Stanu, któraby w pierwszej i ostatniej instancji decydowała o tem, czy dana ustawa jest czy nie zgodna z Konstytucją. — Dopiero po utworzeniu takiego organu będzie można mówić na sen o Państwie naszym jako praworządnem.

c) Niewyrobień politycznych społeczeństwa, niedostateczność jeszcze skonsolidowania kraju oraz brak poczucia państwowości w niektórych warstwach ludności sprawia, że działalność Izby Niższej musi być kontrolowana i hamowana przez równorzędną jej Izbę Wyższą. — Dotychczasowa, pod wieloma względami dobroczynna działalność Senatu, pomimo jego upośledzonego stanowiska, silnie przemawia za tem, żeby ten czynnik rozważ, spokoju i kompetencji zrównać w prawach z Izbą Niższą, która, wychodząc z bardzo demokratycznej ordynacji wyborczej, będzie zawsze cierpiała na brak ludzi z talentem i wykształceniem.

Odpowiedź na pytanie trzecie.

Uważam, że, wobec skonsolidowania konstytucyjnie naj-



ważniejszych przepisów wyborczych (zwłaszcza reprezentacji proporcjonalnej) zmiana taka miałaby mały wpływ na wynik wyborów i skład następnego Sejmu. Niewątpliwie możliwe są pewne ulepszenia jak np. powiększenie list państwowych, zmiany w geometrii wyborczej, żądanie od wyborców umiejętności czytania i pisania po polsku, ale wszystko to byłoby półśrodki bez zbyt wielkiej doniosłości. Istotne i pożądane zmiany w ordynacji wyborczej nie dadzą się przeprowadzić bez zmiany samej Konstytucji.

## **9. Opinia A. Peretiatkowicza, prof. Uniwersytetu Poznańskiego.**

### **1. Odpowiedź na pytanie pierwsze:**

Niemal wszystkie urządzenia naszego świeżego organizmu państwowego jeszcze źle funkcjonują i nie dają wielkich rezultatów. Również urządzenia konstytucyjne wzbudzają w praktyce liczne wątpliwości i wywołują liczne krytyki. Najgorzej przedstawia się stosunek władzy ustawodawczej do władzy wykonawczej, Sejmu i Rządu, Jakkolwiek Konstytucja mówi, iż „organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej -- Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami” (art. 2), Sejm ma stałą tendencję do ingerencji w zakresie władzy wykonawczej przez interpelacje, wezwania, rezolucje, przekraczające znacznie normalną kontrolę parlamentarną. Wytworzył się nawet zwyczaj mieszania się do działalności Rządu ze strony komisji sejmowych, które uchwalają na własną rękę wezwania i rezolucje, a niekiedy zmuszają ministrów do ustąpienia. Jeżeli zważymy, iż ingerencja ta wobec brakującej większości nosi charakter zmienny i przypadkowy, zrozumiemy, iż w tych warunkach trudno mówić o stałej, energicznej i konsekwentnej polityce rządowej.

Właściwą przyczyną tego nienormalnego stanu jest okoliczność, iż zasadnicza podstawa naszego systemu konstytucyjnego, a mianowicie instytucja rządów parlamentarnych nie weszła w życie i nie może wejść w życie z powodu braku określonej większości sejmowej. A ponieważ Konstytucja nasza, oparta na systemie rządów parlamentarnych, nie przewiduje innego czynnika, któryby decydował o kierunku polityki rządowej, przeto w rezultacie widzimy t. zw. rząd pozaparlamentarny, czyli rząd bez określonego i wyraźnego programu politycznego. Skutek więc naszej najdemokratyczniejszej i najliberalniejszej Konstytucji jest ten. że mamy rząd słaby, bo zależny od przypadkowej

i nieobliczalnej większości i rząd bez programu politycznego, bo każdy program określony suponuje określoną większość sejmową, któraby ten program popierała. I widzimy to paradoksalne zjawisko polityczne, że siłę rządu polskiego stanowi jego słabość, bo w obecnej konstelacji sejmowej nikt nie ma ochoty go zastąpić. Jeżeli rezultaty tego stanu nie są na razie tak złe, jakby być mogły, to wynika to stąd, iż sanacja skarbu usunęła na bok wszelkie inne sprawy, a konieczność tej sanacji została zrozumiana przez wszystkie stronnictwa polskie. Tam jednak, gdzie bez określonego programu nic zrobić nie można, jak np. na Kresach Wschodnich, skutki dotychczasowego systemu są aż nadto widoczne.

## 2. Odpowiedź na pytanie drugie.

Pożądane są przede wszystkim takie zmiany, któreby wzmocniły w Polsce władzę rządową. W ustroju republikańskim mogą wzmocnić władzę rządową 2 sposoby: albo 1. skasowanie rządów parlamentarnych i wprowadzenie systemu amerykańskiego, albo 2. wzmocnienie rządów parlamentarnych przez wprowadzenie do Konstytucji i ordynacji wyborczej takich zastrzeżeń, któreby ułatwiły tych rządów normalne funkcjonowanie.

Pisałem na innem miejscu obszerniej o słabych stronach i niebezpieczeństwach pierwszego systemu. Funkcjonuje on dobrze tylko wówczas, gdy wybrany przez naród Prezydent reprezentuje ten sam kierunek polityczny, co większość parlamentarna. W przeciwnym razie następuje rozdwojenie i walka u góry, co naraża państwo na wstrząśnienia nieobliczalne, a przy słabem poczuciu legalizmu w społeczeństwie polakiem może rozpolitykować armję i prowadzić do stosunków meksykańskich.

Pozostaje więc dla ustroju republikańskiego system drugi, przyjęty w naszej Konstytucji, system rządów parlamentarnych. W obecnej chwili, pod wpływem wielu ujemnych doświadczeń naszego życia parlamentarnego, skłonni jesteśmy odrzucać wogóle ideę rządów parlamentarnych. Ale należy pamiętać o 2 rzeczach: 1. że niema idealnych systemów politycznych i chodzi raczej o zasadę najmniejszego zła a właśnie system rządów parlamentarnych wytrzymał najlepiej próbę wielkiej wojny, 2. że przewidziany w naszej Konstytucji system rządów parlamentarnych jest niedociągnięty, jest kulejący, bo brakuje mu pewnych zasadniczych składników prawno-konstytucyjnych, niezbędnych do normalnego funkcjonowania rządów parlamentarnych.

Mam tu na myśli przede wszystkim prawo rozwią-

zywania Sejmu przez Prezydenta, o czym już niejednokrotnie pisałem. Jest to prawo wynikające w sposób oczywisty z samej natury rządów parlamentarnych. Sama nazwa „rządów parlamentarnych” wskazuje na to, że głównym zadaniem parlamentu jest utworzenie określonej większości i określonego „rządu”. Jeżeli wybrany parlament nie może tego wykonać, to znaczy, że jest niezdolny do spełnienia swojej zasadniczej funkcji i powinna istnieć prawna możliwość jego rozwiązania.

Chodzi bowiem nie tyle o faktyczne rozwiązywanie Sejmu, co o prawną możliwość tego rozwiązania. Ta możliwość bowiem wytwarza u posłów impuls psychologiczny o wielkiej sile, działający w kierunku spełnienia swego zasadniczego obowiązku, to znaczy wytworzenia określonej większości. Zwłaszcza w Polsce możliwość większego wpływu na Sejm ze strony Prezydenta mogłaby mieć duże znaczenie wychowawcze z powodu niedość jeszcze rozwiniętego poczucia odpowiedzialności, które cechuje nasze życie polityczne i które utrudnia utworzenie silnego Rządu. Ponieważ według Konstytucji Rząd jest powoływany przez Prezydenta, ale opiera się na większości sejmowej, przeto Prezydent musi mieć w ręku jakiś argument, jakąś broń, jakiś środek prawny, zapomocą którego mógłby wpłynąć na ujawnienie i krystalizację określonej większości sejmowej.

Prawo rozwiązania Sejmu wzmacnia nie tylko stanowisko i autorytet Prezydenta, ale przede wszystkim wzmacnia pozycję Rządu, który przestaje być piłką rzucaną w różnych kierunkach przez zmienne nastroje partyjne, a staje się reprezentantem pewnego programu politycznego, dla którego żąda wyraźnego poparcia Sejmu, a w razie braku tego poparcia i braku innej większości może przedstawić Prezydentowi wniosek o odwołanie się do opinii i decyzji całego narodu.

Prawo rozwiązywania parlamentu przysługuje Prezydentom w republikach Polskę otaczających. Widzimy je w Niemczech, w Czecho-Słowacji, nawet w małej Litwie. Konstytucja francuska nie nadała Prezydentowi tego uprawnienia, ale to miało specjalne powody historyczne. I słusznie nazywa Robert Redslob w swej najnowszej pracy (*Le régime parlementaire*. 1924) system francuski „rządami parlamentarnymi w formie nieautentycznej”.

Sądzę, że zmiana Konstytucji polskiej w tym punkcie powinna być dokonana jeszcze przez obecny Sejm i Senat przewidzianą dla zmian Konstytucji większością  $\frac{2}{3}$  głosów. Przeprowadzenie jej przez obecny Sejm i Senat nie tylko

pożądane jest ze względów zasadniczych, ale równocześnie tworzy pewną klapę bezpieczeństwa dla nieobliczalnych niespodzianek, związanych ze składem narodowościowym przyszłego Sejmu, który będzie miał uprawnienia wyjątkowe w dziedzinie rewizji Konstytucji polskiej.

O innych zmianach Konstytucji na razie nie piszę, gdyż przeprowadzenie ich przez obecny Sejm i Senat jest mało prawdopodobne. Będą one stanowiły zadanie Sejmu następnego.

Uważam natomiast za wskazane uchwalenie jeszcze przez obecny Sejm i Senat dwóch instytucyj mających poważne znaczenie dla charakteru praworządnego państwa polskiego, a mianowicie Trybunału Konstytucyjnego oraz Rady Stanu.

O obydwóch tych instytucjach pisałem obszerniej na innem miejscu. Ograniczam się tu do uwagi, iż rozstrzyganie sporów prawnokonstytucyjnych w drodze sądowej staje się zjawiskiem normalnem w praworządnych republikach współczesnych. W Stanach Zjednoczonych związane to jest z szeroką kompetencją sądów, które mają prawo badania legalności ustaw czyli ich zgodności z Konstytucją. W Szwajcarii rolę tę spełnia Trybunał Związkowy (Bundesgericht) w Niemczech Trybunał Państwowy (Staatsgerichtshof), w Austrii Trybunał Konstytucyjny (Verfassungsgerichtshof). Jeżeli nie widzimy instytucji analogicznej w Konstytucji francuskiej, to wynika to stąd, że we Francji nie interesowano się kwestją wykładni Konstytucji, która była uważana przez swych twórców za Konstytucję prowizoryczną, przejściową, po której nastąpi normalny ustrój monarchiczny. W Polsce skład Trybunału Konstytucyjnego nie potrzebuje mieć charakteru stałego zawodu. Nie Stać nas bowiem na to z powodu braku dostatecznej ilości sił fachowych (które musiałyby swój dotychczasowy zawód porzucić) i z powodu braku środków finansowych. Nie jest to zresztą konieczne. Urząd sędziego konstytucyjnego może być honorowy, łączenie z innymi zawodem dopuszczalne i tylko w razie zwołania posiedzenia koszty podróży byłyby zwracane. Członkowie Trybunału konstytucyjnego powinni korzystać z sędziowskiej niezawisłości i nieusuwalności, jako warunków powagi tej instytucji.

Jeszcze w 1922 r. na siódmym Zjeździe prawników i ekonomistów polskich w Poznaniu poruszyłem myśl (przez Zjazd przyjętą) utworzenia w Polsce instytucji Rady Stanu na wzór francuskiego Conseil d'Etat. Ustawy administracyjne bowiem, uchwalane przez nasz Sejm, są często tak wadliwe

pod względem treści i formy, że wywołują słuszną krytykę w sferach prawniczych. Nie tylko zawierają liczne niekonsekwencje, ale przytem obejmują różne przepisy, które są niewykonalne, które nie mogą być wcale w życiu zastosowane. Co gorsza, istnieją sprzeczności nie tylko pomiędzy poszczególnymi przepisami jednej ustawy, ale również pomiędzy poszczególnymi ustawami. Wynika to stąd, iż Sejm posiada znikomą ilość sil fachowych, a poszczególne Ministerstwa, przedkładając projekty ustaw, nie zajmują się ich stosunkiem do innych ustaw, wchodzących w sferę innego Ministerstwa. Wprawdzie projekty ustaw w zasadzie mają być aprobowane przez Radę Ministrów, ale, wobec ogromnej ilości tych projektów, faktyczna kontrola i zbadanie ich przez Radę Ministrów jest niemożliwe. Znaczna ilość rozporządzeń wogóle nie przechodzi przez Radę Ministrów. Niema dzisiaj żadnego czynnika, któryby reprezentował plan ogólny i dbał o jednolitość naszego ustawodawstwa administracyjnego.

Instytucja Rady Stanu jest zgodna z tradycjami polskimi. W Księstwie Warszawskim Rada Stanu była jedną z najważniejszych władz w państwie. Istniała również w Królestwie Polskiem, jakkolwiek o atrybucjach szczuplejszych. Główną trudnością w zorganizowaniu w Polsce Rady Stanu jest okoliczność, iż zbyt mało mamy ludzi fachowych, którzyby mogli temu zadaniu całkowicie się poświęcić. Z tym faktem należy się w istocie liczyć, z czego jednak nie wynika, ażeby z pożytecznej instytucji rezygnować. Sądzę, iż można by w tym celu zużytkować grono sędziów obecnego Najwyższego Trybunału Administracyjnego i tylko uzupełnić to grono przez powołanie wybitnych reprezentantów nauki i praktyki administracyjnej, mianowanych na pewien okres czasu przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Na razie bowiem stanowisko w Radzie Stanu może być funkcją honorową, pozwalającą na łączenie jej z innym zawodem, analogicznie do stanu obecnego Komisji Kodyfikacyjnej, pracującej w zakresie prawa cywilnego i karnego. Wpływ i znaczenie Rady Stanu zależałyby od jej składu i produktywności jej pracy. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny powinien się składać ze znawców prawa konstytucyjnego, to Rada Stanu powinna składać się ze znawców prawa administracyjnego, którzyby pomagali Rządowi i Sejmowi w opracowaniu ustaw administracyjnych i dbali o utrzymanie jednolitości administracji państwowej.

### 3. Odpowiedź na pytanie trzecie:

W granicach Konstytucji obecnej zasadnicze zmiany prawa wyborczego nie są możliwe. Natomiast możliwe są pewne modyfikacje, które powinny być dokonane pod kątem widze-

nia łatwiejszego stworzenia większości sejmowej, stanowiącej podstawę rządów parlamentarnych. Do takich modyfikacji zaliczam:

1. Oznaczenie liczby mandatów w poszczególnych okręgach z uwzględnieniem stopnia oświaty, siły kulturalnej i podatkowej ludności oraz udziału w ostatnich wyborach. Wpłynęłoby to dodatnio na podniesienie poziomu umysłowego Sejmu. a przez ograniczenie ilości mandatów z mniej oświeconych ziem wschodnich ułatwiłoby stworzenie w Sejmie większości polskiej (prawicowej lub lewicowej). System ten był stosowany w Austrii przedwojennej, gdzie przy zasadzie powszechnego głosowania poszczególne kraje miały różną ilość reprezentantów, zależną od stopnia kultury i siły gospodarczej.

2. W Polsce etnograficznej wskazaniem jest zastosowanie takiego systemu proporcjonalnego, któryby popierał większe stronnictwa i ułatwiał wytworzenie większości sejmowej. Najbardziej nadaje się do tego francuski system ilorazu wyborczego,<sup>1)</sup> przy którym pozostają zwykle wolne mandaty. Te wolne mandaty należałoby, jak we Francji, przydzielać liście najsilniejszej.

3. W celu skuteczniejszego działania zasady powyższej pożądane są w Polsce etnograficznej okręgi małe, z reguły 3-mandatowe. Natomiast w województwach wschodnich, ze względu na mniejszość polską, pożądane są wielkie okręgi, jak przy wyborach do Senatu, przy utrzymaniu systemu d'Hondta.

4. Pożądaniem jest wprowadzenie t. zw. preferencyalizmu, który polega na tem, że wyborca może w granicach danej listy przesunąć na pierwsze miejsca tych kandydatów, do których ma największe zaufanie. W ten sposób zmniejsza się zależność wyborców od stronnictw politycznych i zachęci do liczniejszego udziału w wyborach.

5. Pożądaniem jest zredukowanie obecnej liczby posłów. Nic mamy bowiem tak znacznej ilości ludzi przygotowanych należycie do pracy ustawodawczej i politycznej. Przy liczonym składzie Sejmu wytwarza się nastrój wiecowy, który utrudnia rzeczowe obrady i pracę produkcyjną. Przykładem może być różnica w charakterze obrad obecnego Sejmu i Senatu. Za zredukowaniem przemawia również wzgląd finansowy.

<sup>1)</sup> Iloraz wyborczy tworzy się; przez podział ilości głosujących przez ilość mandatów danego okręgu. Następnie przydziela się każdej liście tyle mandatów, ile razy otrzymane przez tę listę głosy zawierają iloraz wyborczy. Pozostałe wolne mandaty otrzymuje lista najsilniejsza.

## 10. Opinia Dra Stanisława Starzyńskiego, prof. Uniwersytetu Lwowskiego.

Napytanie pierwsze odpowiadam: Żle funkcjonuje i instytucja Głowy państwa, i reprezentacja ludności i rząd. Głowa państwa bowiem ma zbyt szczupłą kompetencję. Sejm oparty jest na nieodpowiednim dla Polski prawie wyborczem, na niewłaściwym ustosunkowaniu obu jego Izb do siebie i na wybujałości idei zwierzchnictwa ludowego, — w rządzie są także liczne braki. Jest za dużo swoistej biurokracji, a za mało urządzeń praktycznych, wypróbowanych doświadczeniem państw zachodnich, zwłaszcza co się tyczy ewidencji wszystkich spraw i ich każdorazowego stanu; niemu dość rozwiniętego zmysłu organizacyjnego i dostatecznej planowości w tworzeniu władz i urzędów oraz rozdziale ich czynności, oraz dostatecznego porozumiewania się najwyższych czynników ze sobą, częstokroć nawet w najważniejszych sprawach; jedno postanowienia i uchwały pozostają nieraz w sprzeczności z drugimi, pomimo, że wszystkie projekta nawet najdrobniejszych ustaw, tudzież wszystkich ważniejszych rozporządzeń przechodzą przez pełną Radę Ministrów.

Wreszcie nie można oszczędzić Rządowi zarzutu skłonności do wydawania zbyt wielkiej ilości niesłychanie rozwlekłych a niejasnych, często wprost niezrozumiałych rozporządzeń, oraz redagowania w tenże sam sposób licznych projektów ustaw sejmowych, których należyte poprawienie w Sejmie jest najczęściej niemożliwe, a których stosowanie nastrocza potem liczne trudności i wywołuje zażalenia. A co gorsza, w tych rozporządzeniach, zwłaszcza dotyczących wymiaru i sposobu ściągania licznych a coraz cięższych podatków, tudzież w pomysłach różnych przedłużeń dla Sejmu, spotyka się nieraz niestety bardzo smutny i zadziwiający brak podstawowych pojęć o praworządności, zastąpiony całkiem antyspołecznymi a zarazem bezprawnymi pomysłami, jak tego jaskrawym dowodem np. projekt ustawy kwaterunkowej, ustawa o ochronie drobnych dzierżawców, różne pomysły pacyfikacji kresów wschodnich i t. p. Pochodzi to w znacznej części stąd, że po dziś dzień jeszcze uważa się ukończenie studiów prawniczych raczej za balast, aniżeli za konieczny wymóg przyjęcia do służby administracyjnej, i że się rządzi przeważnie przez personel, tym balastem nieobciążony. Stąd pochodzi także zbyt długie przewlekanie załatwiania spraw, z którymi urzędnik z „damowem czy ogólnem wykształceniem” nie umie sobie poradzić i t. p. Również w systemie redukcyjnym i oszczędnościowym spotykamy nieraz szkodliwe oszczędności obok

pozostawionych zbyt licznych lub zbyt wygórowanych wydatków. Z tych wszystkich powodów już w Ankiecie o Konstytucji, wydanej w r. 1924 w Krakowie, przytoczyłem dawniejsze przykłady podobnego pomiatania pojęciem prawa, i przypomniałem bolesne dla nas słowa jednego z bardzo wybitnych polityków francuskich, p. Barrère, który rzekł, że w Polsce myślą, że przez ustawy można uchylić prawo (*supprimer le droit par les lois*); bardzo żałuję, że muszę to powtórzyć.

Na pytanie drugie odpowiadam: 1. W kierunku wzmocnienia i rozszerzenia władzy Prezydenta Rzpltej. Powinien on otrzymać prawo veto w ustawodawstwie, na co się zgodziło nawet zgromadzenie stronnictwa ludowego, odbyte dnia 17 stycznia 1924 w Krakowie, możliwość rozwiązania Sejmu bez tego ograniczenia, które czyni dzisiejsze prawo rozwiązywania iluzorycznem, t. j., że w takim razie ulega rozwiązaniu i Senat, którego zgoda na rozwiązanie Sejmu jest potrzebna; powinno być wyraźnie powiedziane w Konstytucji, że Prezydent ma prawo przewodniczenia na Radzie Ministrów, (co nie wynika z art. 55 Konst.), oraz, że ma prawo bezpośredniego porozumienia się z każdym ministrem bez pośrednictwa premiera, (albowiem on sprawuje władzę wykonawczą, nie tylko przez premiera, ale przez wszystkich ministrów, art. 43 Konst.). — swoją drogą treść rozmów Prezydenta z innymi ministrami w sprawach urzędowych powinna być premierowi znana<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> W znacznej części te same postulaty stawia, dodając jeszcze szeregi innych, Michał Rostworowski w artykule p. t. „Wzmocnienie stanowiska Prezydenta Rzpltej” w „Czasie” Nr. 50 z r. 1924. Również prof. Julian Makowski oświadczył się za rozszerzeniem i wzmocnieniem tej władzy w art. p. t. „Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej” (Przegląd Wszechpolski, sierpień 1923). Były prezydent republiki francuskiej, p. Millerand, oświadczył wobec wydawcy z *Revue de France*, że żądać należy prawa rozwiązania nawet obu Izb, w razie kryzysu gabinetowego. (Patrz „Jak naprawić parlamentaryzm” w „Czasie” Nr. 265 z r. 1923).

W naszej publicystyce prawno-politycznej pojawił się już od początku r. 1923 silny prąd, dążący do zmiany Konstytucji. Pisali o tem m. in. J. Zdziechowski i Teodor Wierzbowski w „Gazecie Warszawskiej”, H. Wiercieński w „Głosie Lubelskim”, St. Kozicki w „Przeglądzie Wszechpolskim”, Ant. Peretiatkowicz w „Ruchu prawniczym i ekonomicznym”, domagając się m. in. stworzenia Rady Stanu i Trybunału Konstytucyjnego. Wł. Leop. Jaworski w „Czasopiśmie



Co się tyczy Sejmu, powinno nastąpić przede wszystkim oparcie sposobu tworzenia Senatu na podstawach bardziej się różniących od systemu wyborczego do Sejmu, aniżeli to dziś ma miejsce, albowiem właśnie w tem zróżniczkowaniu leży główna racja i uzasadnienie systemu dwuizbowego. Pisałem o tem tak obszernie i w mojej książce o Konstytucji<sup>2)</sup> i w ankiecie z r. 1924, że nie chcąc się powtarzać, odsyłam tam czytelnika. Następnie powinno nastąpić ile możliwości zupełne zrównanie praw Senatu z prawami Izby poselskiej, przynajmniej w zakresie ustawodawstwa i przy każdej zmianie Konstytucji. Żądał tego w wywiadach nietylko marszałek Senatu p. Trąmpczyński, ale i wspomniany już wic Stronnictwa Ludowego, zaś wybitny członek tego stronnictwa, p. Kiernik, oświadczył się specjalnie za przyznaniem Senatowi prawa inicjatywy. — Jest zupełnie nieuzasadnionem, odmawiać Senatowi zatwierdzenia traktatów międzynarodowych, a już pogwałceniem wszelkiej wyższej sprawiedliwości jest, ażeby Prezydenta Rzpltej, którego wybierają ci e Izby razem w Zgromadzeniu Narodowem, mógł usuwać sami Sejm z powodu, że on przez trzy miesiące „nie sprawuje urzędu” (art. 42 Konst.). Wielkiego zaniedbania dopuścił się Sejm Ustawodawczy, uchwalając zbyt ogólnikowo art. 35 Konstytucji, jak również Sejm dzisiejszy, wstrzymując się do tychczas od ustawowego uregulowania tych wszystkich ewentualności, które wynikać mogą z powzięcia przez obie Izby rozbieżnych uchwał w sprawie pewnej ustawy, a które w art. 35 bynajmniej nie są przewidziane. Nienależałoby nigdy do tego dopuścić, aby dotyczące wątpliwości były regulowane dopiero kompromisami albo uchwałami regulaminowemu lub też pozostawały w zawieszeniu, gdyż idzie tutaj o podstawowe zagadnienia ustroju państwa, o rzeczy stokroć, ważniejsze od niejednego przepisu, który do konstytucji wsta-

prawniczem i ekonomicznem” w Ankiecie z r. 1924, w „Konstytucji” w zbiorowych publikacjach p. t. „Nasza Konstytucja” i „Ku naprawie Rzeczypospolitej”, Mich. Rostworowski i Stan. Estreicher tamże. oraz w „Czasie” (np. ostatni artykuł Estreichera p. t. „Ustrój przyszłości” z 1 stycznia 1925), Roman Rybarski „Kryzys systemu parlamentarnego” (Rzeczpospolita), St. Grabski w „Słowie Polskiem” z r. 1924 szereg artykułów, Al. Chrząszczewski: „Zmierzch parlamentaryzmu”, tudzież „Co nam dała Konstytucja z 17 marca 1921? (Drogi Polski), Z. Cybichowski w „Kurierze Warszawskim”, St. Starzyński w Ankiecie Konstytucyjnej z r. 1924, w „Kurierze Warszawskim” i t. d. „Słowo Polskie” w art. „Walka z parlamentaryzmem”, tudzież wielu innych.

<sup>2)</sup> Konstytucja państwa polskiego, Lwów 1921.

wioną. Takich ewentualności jest trzy. Pierwsza z nich ma miejsce, jeżeli Senat przejdzie nad pewną ustawą całkowicie do porządku dziennego (vide sprawa Akademii sztuk pięknych w Krakowie). Stanowisko Marszałku Senatu p. Trąpczyńskiego i samego Senatu, iż w takim razie ustawa całkowicie upada i musi być wniesiony nowy projekt, jest najzupełniej słuszne, i jeszcze zanim On to wypowiedział, dwaj z nas, tj. prof. Rostworowski i ja broniliśmy w literaturze prawniczej tego samego zapatrywania, odrzucając stanowczo teorię „maximum poprawek”. P. Trąpczyński zrobił potem ustępstwo, proponując p. marszałkowi Ratajowi arbitraż, mający być dokonany przez pierwszych Prezesów Sądu Najwyższego i Najw. Trybunału Administracyjnego, którego to arbitrażu nie przyjął p. Rataj, broniąc znów imieniem Sejmu doktryny „maximum poprawek” i stając na gruncie faktu dokonanego, iż Sejm wziął będącą w mowie a odrzuconą całkowicie przez Senat ustawę, ponownie pod obrady i uwzględniając niektóre motywy, przytoczone przez Senat, uchwalił ją po raz drugi i przesłał rządowi do ogłoszenia.

I ten tak zasadniczy spór nie jest dotąd formalnie ustawowo rozstrzygnięty, jakkolwiek sprawę Akademii Sztuk Pięknych na innej drodze rozwiązano. Mówimy „ustawowo”, bo rozstrzygnięcie tego rodzaju sporów w sposób proponowany przez seminarjum prawa publicznego w Uniwersytecie Warszawskim<sup>3)</sup>, tj. by drogą ustawodawczą powierzyć autentyczną interpretację art. 35-go Konstytucji instancji sądowej, uważamy tylko za tymczasowe remedium, narzucone beznadziejnością położenia, tj. brakiem wszelkich widoków, dojścia do porozumienia w tej mierze między obiema Izbami. O tego rodzaju konstytucyjnych kolizjach bowiem winna rozstrzygać sama legislatura.

Druga ewentualność, tj. iż Sejm, obradując nad poprawkami Senatowi, ani nie podejmie swej poprzedniej uchwały, ani ni przyjmie poprawki Senatowi, lecz uchwali coś całkiem nowego, została podobno rozstrzygnięta faktycznie w sposób całkiem słuszny, tj. iż w takim razie ten nowy tenor ustawy przechodzi znów do Senatu. Trzecia wreszcie możebność, tj. że Sejm odrzuci poprawkę Senatowi większością głosów mniejszą niż  $\frac{11}{20}$  głosujących, (a więc niedostateczną do odrzucenia), załatwiona została w tej formie, że wtedy uważa się wprawdzie cały projekt ustawy za odrzucony, ale jeżeli Sejm lub rząd projekt ten podejmą, to może on być traktowany

<sup>3)</sup> Artykuł: „O prawa Prezydenta” w Nr. 341 „Kuriera Warszawskiego” z 1924.

już odrazu w drugim czytaniu. I to postanowienie weszło podobno do regulaminu sejmowego, na wniosek referenta Liebermanna (patrz dzienniki z 19. października 1923).

Z innych bardzo potrzebnych zmian Konstytucji wysuwa się na czoło potrzeba położenia kresu usankcjonowanej formalnie bezkarności posłów, którzy wedle art. 21 Korist. „nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za swoją działalność w Sejmie lub poza Sejmem, wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poselskiego, ani w czasie trwania mandatu ani po jego wygaśnięciu”, a więc dożywotnie. Musi przytem być położony szczególny nacisk na stwierdzoną antypaństwową działalność posłów. -- Trzeba także zaopatrzyć pewnemi kautelami sposób stosowania art. 58 Konstytucji o ustępowaniu całego rządu lub poszczególnych ministrów na żądanie Sejmu, wyrażone prostą większością głosów. Podobne kautele istnieją w niektórych innych państwach, jak Czechosłowacja, Austria, Prusy, zapobiegając powzięciu nieprzemysłanych doraźnych uchwał<sup>4)</sup>.

Na pytanie trzecie odpowiadam: przez przekształcenie systemu proporcjonalnego w sposób, który dawałby: a) możność wprowadzenia do Sejmu większej ilości inteligencji, b) ochronę Sejmu przed zalaniem go mniejszościami narodowościowymi, c) możność wytworzenia pewnej stałej, z umiarkowanych żywiołów złożonej, większości sejmowej. Wchodzą tu w grę: wyodrębnienie miast, o ile to jest możebne bez narażenia interesu narodowego, zmiana okręgów wyborczych, jednak nie na jednomandatowe, inny rozdział mandatów pomiędzy okręgi, rozszerzenie systemu repartycji mandatów pomiędzy okręgi na podstawie i w stosunku ilości głosów otrzymanych w całym państwie, ewentualnie niezuzytych resztek głosów, oznaczanie list kandydackich nazwiskami czołowych kandydatów, możebne zabezpieczenie mandatów Polakom także i w tych częściach państwa, w których oni są w mniejszościach, ewentualne kurje narodowościowe itd.

Dawny system austriacki przy wyborach do Rady Państwa z Galicji, tudzież system uchwalony dla Sejmu galicyjskiego w r. 1914 ale nie wprowadzony w życie z powodu wybuchu wojny światowej, mógłby być stosowany tylko na Kresach w okręgach dwu mandatowych, ale nie większych. Inne modyfikacje stosunkowości, n. p. pewna modyfikacja systemu Hare'go, pronowana przez Radę Naczelną Stronnictwa Chrze-

<sup>4)</sup> Patrz moja rozprawę: **Powojenny ustrój państw europejskich.** Kraków 1924,

ściańskiej Demokracji na Zjeździe styczniowym w Warszawie, nie wydają mi się odpowiednie, gdyż nie chronią polskości nietylko na Kresach ale i w znacznej części państwa. Myśl przywrócenia bloku list okręgowych, stawiana przez niektóre stronnictwa, nie wydaje mi się właściwą; ustawa belgijska, prototyp naszej ordynacji wyborczej, nie zna takich bloków. Najkonieczniejsza zmiana ordynacji wyborczej, tj. podniesienie wieku dla czynnego i biernego prawa wyborczego nie jest niestety, możebną bez zmiany art. 12 i 13 Konstytucji.